



Revue Française de Civilisation Britannique

French Journal of British Studies

XIII-2 | 2005

Décentralisation et participation citoyenne : une nouvelle répartition des pouvoirs en Angleterre ?

'One size does not fit all' : la territorialisation des politiques de l'emploi dans l'Angleterre du New Labour

'One Size Does Not Fit All': the Territorial Dimension of New Labour's Employment Policies in England

Corinne Nativel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/3422>

DOI : 10.4000/rfcb.3422

ISSN : 2429-4373

Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études en civilisation britannique

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2005

ISBN : 2-911580-20-6

ISSN : 0248-9015

Référence électronique

Corinne Nativel, « 'One size does not fit all' : la territorialisation des politiques de l'emploi dans l'Angleterre du New Labour », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XIII-2 | 2005, mis en ligne le 01 avril 2005, consulté le 10 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/3422> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rfcb.3422>

Ce document a été généré automatiquement le 10 avril 2020.



Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

'One size does not fit all' : la territorialisation des politiques de l'emploi dans l'Angleterre du *New Labour*

'One Size Does Not Fit All': the Territorial Dimension of New Labour's Employment Policies in England

Corinne Native

- ¹ Depuis son arrivée au pouvoir en mai 1997, la politique sociale du gouvernement de Tony Blair a suscité un vif intérêt de part et d'autre de la Manche. Les caractéristiques de la « troisième voie », selon l'expression consacrée¹, ont été au centre de nombreuses analyses: qu'il s'agisse de la victimisation des allocataires de prestations sociales assimilés à la catégorie dite de l'« *underclass* »² ou de la mise en exergue des notions de droits et de responsabilités selon un modèle de restructuration de l'État-providence importé des États-Unis, ce sujet a fait couler beaucoup d'encre³. Bien que la question de la restructuration de l'État-providence britannique ne constitue pas à proprement parler le sujet de cet article, nous proposons d'en analyser l'une de ses principales facettes. En effet, le gouvernement travailliste a fait de la modernisation des services publics et de la gouvernance en réseaux l'un des fers de lance de sa politique sociale. C'est tout particulièrement dans le domaine des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle que le *New Labour* a encouragé la formulation et la mise en œuvre de dispositifs de proximité et de partenariats au sein des territoires. Le dispositif de retour à l'emploi des chômeurs, le *welfare-to-work*, a été fortement marqué par une rhétorique de la déconcentration et de la flexibilité, en rupture avec le cloisonnement des politiques publiques qui avait prédominé sous les conservateurs⁴. Cet article s'appuie sur un ensemble de sources secondaires et primaires (rapports d'évaluation et entretiens semi-directifs auprès d'acteurs locaux du marché du travail) pour tenter de montrer que la dimension locale et régionale des politiques actives du marché du travail reste soumise à une logique dirigiste et un fort degré d'inertie institutionnelle.

- 2 Dans un premier temps, nous analyserons comment la question de la territorialisation des politiques publiques de l'emploi a été abordée d'un point de vue conceptuel et discursif⁵. Puis nous aborderons la question de la refonte institutionnelle et la mise en œuvre locale et régionale des politiques publiques de l'emploi. Nous ferons appel à deux exemples, d'une part celui de l'insertion des jeunes chômeurs sur le marché du travail à travers le dispositif phare du gouvernement travailliste, le *New Deal for Young People*, puis celui de la formation professionnelle continue. Nous examinerons brièvement le *Employer Training Pilot*, un projet pilote de formation dont le but est de développer les compétences des travailleurs peu qualifiés au sein des entreprises. Enfin, nous nous pencherons sur la question des liens entre les échelles locales et supranationales dans le domaine des politiques actives du marché du travail. La mise en œuvre du Programme d'action communautaire EQUAL de la Commission européenne illustrera la possibilité qu'ont les acteurs locaux de compenser, voire de contrecarrer, par le biais des fonds structurels européens, les contraintes imposées par le pouvoir central. Ils construisent ainsi un espace d'innovation, d'alliance et de convergence avec des partenaires transnationaux.

Décentralisation, localisation, territorialisation : concepts et doxa

- 3 En Angleterre, la question de la territorialisation des politiques publiques a été essentiellement abordée sous deux angles d'attaque : le premier, d'ordre analytique, et par conséquent relativement objectif, souligne que les modalités d'une gouvernance décentralisée expliquent en grande partie la production et la reproduction de l'espace dans lequel s'établissent des identités et les activités sociales, économiques et culturelles, lesquelles sont génératrices d'inégalités et de conflits. Le second, d'ordre normatif, fait de la décentralisation un outil pour répondre aux inégalités territoriales et aux exigences de démocratie participative. À notre sens, ce discours recouvre également une dimension idéologique, relativement peu explicite, consistant à asseoir une politique néolibérale de désengagement de l'État-providence.
- 4 Les analyses menées par les géographes britanniques fournissent un riche apport à la réflexion sur la question de la décentralisation et de la localisation des politiques publiques dans un contexte de mondialisation de l'économie. Ainsi, Erik Swyngedouw soutient que les transformations politico-économiques de l'ère post-fordiste se caractérisent par un mouvement parallèle et simultané vers les échelles spatiales les plus petites et les plus grandes, vers le local et le global, ce qu'il définit comme un processus de « *glocalisation* ». Il note que dans ce contexte, le « *remaniement constant et la réorganisation des échelles spatiales font partie intégrante des stratégies sociales et des luttes pour le contrôle et la prise de pouvoir* »⁶. De même, Ron Martin et Philip Morrison estiment que l'analyse du marché du travail gagnerait à adopter une approche géographique. En effet, l'économie néo-classique conçoit le marché du travail comme un bloc homogène auquel s'appliqueraient des solutions standard. Bien que les frontières réelles d'un marché local du travail ne soient pas toujours directement superposables aux frontières administratives des communes (en Angleterre, les *travel-to-work areas* sont souvent distinctes des LADs, les *local authority districts*), il représente indéniablement un espace au sein duquel se situent des formes de régulation sociopolitique et de reproduction sociale hétérogènes. En conséquence, il est plus exact d'affirmer qu'il

existe une myriade de marchés locaux du travail et de soumettre les retombées de leurs modes opératoires à la comparaison. Le degré et les formes prises par la décentralisation sont des éléments essentiels de ce mode opératoire.

- 5 Des institutions supranationales telles la Commission Européenne et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) soulignent depuis une dizaine d'années la nécessité pour les politiques publiques de l'emploi d'apporter des réponses locales aux enjeux posés par le chômage et les restructurations économiques. La gestion locale est perçue comme une source d'efficacité accrue car elle permettrait aux acteurs de déceler aisément les besoins non satisfaits et les dysfonctionnements et, par conséquent, d'y répondre plus rapidement que les pouvoirs centraux. D'autre part, elle faciliterait la circulation d'informations et la formulation de stratégies par la mise en commun d'expertises et de ressources diverses. En outre, la flexibilité d'une structure décentralisée permettrait d'expérimenter des approches nouvelles et de minimiser les risques en cas d'échec puisque l'expérimentation reste localisée. Enfin, les « meilleures pratiques » en matière d'innovation peuvent être diffusées par le biais d'une émulation dans d'autres territoires confrontés à des problèmes similaires⁷. Hormis quelques points relatifs aux questions de coordination, de transparence et d'imputabilité, ce discours ne remet aucunement en cause le bien-fondé d'une gouvernance décentralisée. En effet, ce type de gouvernance se concilie aisément avec le paradigme dominant, à savoir l'inadaptation de l'offre sur le marché du travail comme cause principale du chômage. Se faisant l'écho de cette interprétation, le gouvernement de Tony Blair s'est engagé avec un enthousiasme sans borne dans la voie d'une gouvernance décentralisée que Gerry Stoker qualifie de « *networked community governance* ». L'amendement constitutionnel des pouvoirs de 1998 a non seulement doté l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord de leurs propres instances parlementaires dès 1999 mais a également octroyé des pouvoirs accrus aux neuf régions anglaises avec l'établissement des *Regional Development Agencies* (RDAs) en juillet 2000.
- 6 En outre, la *Strategy for Neighbourhood Renewal* de l'unité de réflexion sur l'exclusion sociale du gouvernement, appuyée par dix-huit *Policy Action Teams* (PATs) dans des domaines aussi divers que l'emploi, le logement, l'éducation et la réduction de la criminalité et du vandalisme, a souligné l'urgence de soutenir le redéveloppement des 88 localités les plus défavorisées de l'Angleterre⁸. Cette stratégie mise en œuvre en 2001 repose sur l'action de partenariats locaux (les *Local Strategic Partnerships*) qui bénéficient d'un budget de 800 millions de livres sterling sur plusieurs années. Ceux-ci sont enjoins d'agir de manière concertée et « transsectorielle ». Dans le domaine de l'emploi en particulier, la multiplication d'initiatives locales qui s'étend de la panoplie des *New Deal* aux *Employment Zones*, *Action Teams for Jobs*, *StepUP*, jusqu'au *Employer Training Pilot* fait l'effet d'un déferlement tous azimuts. Par conséquent, il n'est guère surprenant que les acteurs locaux se plaignent de ce qu'ils qualifient de '*partnership fatigue*', c'est-à-dire une lassitude grandissante à l'égard du partenariat. Comme nous le verrons ci-dessous, cette dimension des politiques de l'emploi au niveau local, associée à un fort dirigisme ministériel, a naturellement suscité de nombreuses critiques. Depuis sa réélection en 2001, le gouvernement a cherché à y parer en prônant un « nouveau localisme », dont les propos de l'ancien ministre de la santé Alan Milburn sont fort représentatifs:

We can win the argument for public service investment and reform but to do so, we have to accept that the era of one-size-fits all public services is over and that the Centre-Left's approach today should be based on decentralisation, diversity and

choice [...]. So we have been moving from a centralised command and control model to what has been called new localism. The issue is now whether we can make this localism real and permanent.⁹

- 7 En somme, la gestion locale des politiques de l'emploi s'inscrit dans un double mouvement à l'œuvre depuis 1997 : d'une part, la réorganisation des échelles spatiales en Angleterre et au Royaume-Uni et d'autre part, le développement d'une gouvernance « transsectorielle » qui prend la forme de réseaux sociaux et de partenariats entre secteurs public, privé et associatif.

La territorialisation du *workfare* : l'exemple du *New Deal*

- 8 La restructuration du régime d'État-providence au Royaume-Uni, et tout particulièrement le passage du *welfare* au *workfare*¹⁰, s'est accompagnée d'un phénomène de *rescaling*, d'un déplacement des échelles de gouvernance vers le bas comme l'ont noté plusieurs auteurs :

In order to facilitate the diffusion of new approaches to welfare reform, governments are engaging in the decentralisation and localization of delivery systems, adopting new roles themselves as orchestrators and animateurs of local experimentation. This is certainly the case in Britain and the United States, where there are strong similarities in the conventions, practices and discourses of welfare-to-work programming under what remain quite distinctive forms of decentralisation/ defederalization.¹¹

- 9 Le *New Deal* lancé en avril 1998 s'inscrit dans cette optique. Initialement, ce dispositif était censé cibler les jeunes âgés de 18 à 24 ans au chômage depuis plus de six mois mais il s'est entre-temps élargi à l'ensemble des chômeurs de longue durée. Les concepteurs du *New Deal* ont cherché à y incorporer « une liberté d'action, de gestion et d'innovation au niveau local »¹² qui repose sur la mise en place d'un réseau au sein duquel la stratégie et la mise en œuvre est effectuée par des partenariats entre le service public de l'emploi (SPE)¹³ et d'autres acteurs locaux du marché du travail (collectivités territoriales, organismes et prestataires de formation, associations, employeurs, syndicats, etc.). Les 144 programmes locaux ou unités d'opération (*units of delivery*)¹⁴ sont structurés selon quatre modèles de partenariat (direction par le service public de l'emploi, direction par une organisation du secteur privé, *joint venture*, ou consortium). En outre, un élément essentiel du dispositif est sa gestion individualisée par laquelle chaque bénéficiaire se voit allouer un conseiller. Cette méthode semble avoir fait recette dans la gestion locale des services publics puisque d'autres agences, telles que *Connexions*, un service d'assistance aux jeunes âgés de 13 à 18 ans, ou *Sure Start*, qui s'adresse aux parents avec des enfants en bas âge, mettent également des conseillers à la disposition des usagers. Dans le cadre du *New Deal*, ces conseillers proposent aux bénéficiaires un choix de plusieurs options dont un emploi subventionné auprès d'un employeur pendant une période de six mois.
- 10 En dépit de la décentralisation, la mise en œuvre locale du *New Deal* semble avoir souffert d'un nombre considérable de rigidités bureaucratiques. Interrogés sur leur participation à l'application du *New Deal*, de nombreux partenaires du SPE font preuve d'un certain cynisme vis-à-vis de son manque de souplesse. Le *New Deal* est perçu comme une machine à recycler les jeunes chômeurs, comme l'exprime la directrice d'une agence de développement local à Cambridge :

Although there is [sic] local delivery models, there is a pretty fixed structure about how that delivery model should look. And I know that we tried to do it a different way and when we put our bid in it was 'yes it's great but you've got to do it this way' [...]. It's [the New Deal] the sausage machine. Feed it in there, oh! That's a fitting thing, let's put it through again and see what happens. But I'm not sure that we can change it because for all its high ideals, it's still a bureaucratic process being run by a government agency. It's not innovative or enterprising.¹⁵

- 11 Inévitablement, des tensions émergent au sein des partenariats locaux car deux cultures s'affrontent : d'une part la gestion fortement bureaucratique du service public de l'emploi et de l'autre, la gestion plus souple des prestataires de services de formation et du secteur associatif. Selon un responsable de projet :

They'll change rules without consultation and that really is annoying. They'll suddenly say 'you can't do that'. The last thing I heard was that there was a 25 per cent cut in the paperwork and they managed that by changing three questions on the front of the ND9¹⁶ [...]. I think they're gradually realising that they may have a communication problem. They're starting to sit down and listen to providers. That is my biggest gripe: communication.¹⁷

- 12 Les agences locales et régionales pour l'emploi sont guidées par des critères de performance (taux de réinsertion et de rétention, coûts unitaires, etc.) prédéterminés par le ministère. Par conséquent, les jeunes gens en recherche de travail sont considérés comme des « clients » devant être placés dans des emplois selon les principes du *New Public Management* déjà fort prisés des conservateurs¹⁸. Des objectifs de placement de 40% des demandeurs d'emploi ont poussé les conseillers des agences locales du SPE à diriger leurs clients vers des emplois sous-payés avec peu d'opportunité de pérennisation. Il semble que cette tendance soit devenue courante dans les anciennes régions industrielles du nord et les zones rurales où les emplois de qualité se font rares si bien que les effets d'aubaine¹⁹ sur des emplois non-qualifiés ont bien été au-dessus de la moyenne nationale.

- 13 D'autre part, le *public-private partnership*, l'un des éléments clés de la nouvelle gouvernance locale, semble avoir eu du mal à s'imposer dans le cadre du *New Deal*. Comme le constate le responsable d'un service municipal dans le nord de l'Angleterre, les employeurs et gestionnaires d'entreprise ont été réticents à prendre part aux partenariats locaux en dépit de leur rôle fondamental sur le marché local du travail :

I think there needs to be more flexibility around engaging employers. You just can't get them in the steering group, they don't want to sit around and listen to a load of public paid people sitting and waffling. That's what they say. They've got a business to run and they want people who can help them run their business.²⁰

- 14 La collision qui s'opère entre la notion de flexibilité locale et « l'instinct centralisateur » du *New Labour* est également relevée dans le cadre d'autres initiatives territoriales, telles que le *New Deal for Communities*²¹. De plus, le *New Deal* a très clairement démontré que la logique de décentralisation et de gouvernance en réseau se heurte à la réalité écrasante d'une géographie fortement inégalitaire. Les marchés du travail dynamiques et florissants du sud de l'Angleterre ont enregistré des taux relativement élevés d'embauche et de rétention d'emplois. En revanche, les unités d'opération de la périphérie (essentiellement le nord du pays et les *inner cities* des grandes agglomérations) ont fait preuve d'une performance bien plus médiocre, confirmant ainsi le destin qui avait été prédit au *New Deal*.

La territorialisation de la formation professionnelle continue

- 15 Un autre domaine dans lequel s'est manifesté la volonté politique d'apporter des réponses locales aux problèmes du marché du travail est celui de l'apprentissage et de la formation continue des adultes²². Face au défi d'amélioration des compétences de la main d'œuvre, le gouvernement travailliste a récemment produit plusieurs communiqués dans lesquels il élabore sa stratégie pour l'apprentissage tout au long de la vie. Celle-ci met une fois de plus l'accent sur la décentralisation et l'action concertée. Par exemple, le Livre blanc intitulé « *21st Century Skills* » développe une rhétorique de la flexibilité et de l'innovation locale, fort similaire à celle qui avait déjà caractérisé le *New Deal* :

It is vital to have effective regional and local partnerships, with clear roles and responsibilities. There is a strong regional dimension to the skills problem [...]. Our aim is to ensure maximum flexibility and discretion at the regional and local level to innovate, respond to local conditions and meet differing consumer demands.²³

- 16 Les RDAs sont appelées à jouer un rôle significatif dans la stratégie régionale de formation de la main d'œuvre. En 2003, les neuf agences ont mis en place leur *Frameworks for Regional Employment and Skills Action* (FRESA). Le FRESA est une stratégie à moyen terme développée conjointement entre le Conseil pour l'apprentissage et l'acquisition des compétences (*Learning and Skills Council*), *Jobcentre Plus*, les autorités municipales, les antennes régionales du pouvoir exécutif (*government offices*), le *Trades Union Congress* (TUC) et le patronat (*Confederation of British Industry*). Il consiste à identifier les enjeux régionaux en matière de formation à la lumière de données démographiques, économiques et sociales pour la région concernée. Aussi chaque région met-elle l'accent sur un ou plusieurs secteurs d'activités connaissant des difficultés de recrutement ou de *turnover*. Par exemple, le FRESA londonien cherche à répondre aux pénuries de compétences dans trois secteurs d'activité, à savoir le bâtiment, l'éducation (tout particulièrement pour combattre les problèmes d'illettrisme) et le secteur hospitalier.
- 17 Par ailleurs, la refonte institutionnelle dans le domaine de la formation a abouti à la suppression du Conseil pour le financement de la formation continue (*Further Education Funding Council*) et des *Training and Enterprise Councils*²⁴ qui ont été remplacés par un seul organisme de financement, le *Learning and Skills Council*. Le LSC est soutenu par 47 conseils locaux en Angleterre²⁵. En septembre 2002, le LSC lance un dispositif-pilote, le *Employer Training Pilot* (ETP) initialement dans six régions de l'Angleterre (Birmingham & Solihull, Derbyshire, Essex, Tyne & Wear, Manchester, Wiltshire & Swindon). Un an plus tard, il étend ce dispositif à six régions supplémentaires (Kent, East-London, Leicestershire, Yorkshire du Sud, Berkshire et Shropshire). Depuis septembre 2004, c'est plus d'un tiers de l'Angleterre qui en bénéficie²⁶.
- 18 Dans chacune des zones pilotes, le ETP est administré par le LSC local en partenariat avec *Business Link* (un organisme de soutien aux entreprises) et les prestataires de formation. Bien qu'il ait pour objectif de formuler des réponses adaptées au marché local du travail, ce dispositif souffre des mêmes lacunes que le *New Deal* : le localisme reste soumis au carcan centralisateur du gouvernement et ne répond donc guère à des besoins hétérogènes. Dans le cas du ETP, on constate que la marge d'innovation se limite à la question de la subvention salariale qui varie de zéro à 150 pour cent selon la

zone de mise en œuvre et à de modestes aménagements concernant le temps de formation qui, selon les cas, s'échelonne de 30 à 70 heures. Ce temps restreint de formation signifie que le ETP se contente d'accréditer des compétences existantes sans pour autant améliorer sensiblement le niveau de connaissances ou de savoir-faire de la main d'œuvre. Tout comme le *New Deal*, ce dispositif démontre que, pour le *New Labour*, la territorialisation des politiques publiques de l'emploi constitue une fin plutôt qu'un moyen. En d'autres termes, la méthode (*the way it's being done*) semble avoir évincé le contenu (*what is being done*)²⁷.

Territorialisation et transnationalité : la mise en œuvre d'EQUAL en Angleterre

- 19 Une série de programmes communautaires a vu le jour sous l'impulsion des fonds structurels de la Commission Européenne : qu'il s'agisse d'ADAPT, de LEONARDO ou encore de GRUNDTVIG, la caractéristique commune de ces programmes est d'encourager l'établissement de partenariats entre acteurs de plusieurs pays membres de l'UE afin de permettre l'échange et le transfert de bonnes pratiques. Dans ce contexte, la décentralisation s'accompagne d'une mise en réseau transversale, ou « transnationale » pour employer le jargon communautaire. L'approche transnationale est l'un des six principes opératoires²⁸ du programme d'action communautaire EQUAL dont la durée de vie s'étend de 2000 à 2006.
- 20 Ce programme, qui dispose d'un budget de trois milliards d'euros (388 millions d'euros en Grande-Bretagne), s'appuie sur les quatre piliers de la stratégie européenne pour l'emploi²⁹ et se construit plus spécifiquement autour de neuf champs thématiques tels que l'employabilité, l'égalité des chances sur le marché du travail ou encore celle de l'emploi des travailleurs migrants et réfugiés. En Angleterre, 66 partenariats de développement (PDD) ont été établis dans le cadre d'EQUAL, une dizaine d'autres couvrant l'Écosse et le Pays de Galles (voir tableau 1). Au niveau national, EQUAL est administré par le *Department for Work and Pensions* et appuyé par une structure nationale d'assistance pour les questions d'ordre technique et administratif. En Angleterre, ce rôle échoit au cabinet de consultants ECOTEC, situé à Birmingham.
- 21 Les partenariats EQUAL regroupent en moyenne de six à dix partenaires du secteur public (collectivités territoriales, *Jobcentre Plus*, LSC, *Connexions*, etc.), du secteur à but non lucratif (*Age Concern*, *Prince's Trust*, NACRO, etc.) auxquels s'ajoutent des établissements d'enseignement supérieur et plus rarement du monde de l'entreprise. Un tiers d'entre eux sont dirigés par une municipalité, vingt pour cent le sont par un organisme à but non lucratif. Le budget de chaque partenariat va de 0,5 à plus de 5 millions d'euros³⁰.
- 22 Les retombées des services et produits développés par les partenariats ne sont pas toujours mesurables car, bien que leur action consiste à développer des produits tangibles tels que des DVD éducatifs, il s'agit au bout du compte de modifier les perceptions et la psychologie des agents (amélioration des mécanismes de la confiance en soi, réduction des facteurs de discrimination, etc.).

Tableau 1 : distribution régionale des partenariats EQUAL

Région	nombre	en %
Londres	16	20
Nord-ouest	11	14
Sud-est	9	12
Yorkshire & Humberside	9	12
Sud-ouest	7	9
West Midlands	7	9
Est	3	4
East Midlands	2	3
Nord-est	2	3
Écosse	8	10
Pays de Galles	3	4
TOTAL	77	100

Source : GHK, *Mid-term evaluation of the UK/GB EQUAL Initiative* (Report for the ESF division of the joint international unit of the DWP and the DfES), London, 2003, p. 95.

- 23 Les activités des partenariats EQUAL se déroulent selon un calendrier en plusieurs étapes : la première phase de développement de six mois est suivie par une phase plus longue de mise en œuvre de deux à trois ans. Par ailleurs, six mois avant l'expiration des activités, les partenariats doivent mettre en place un exercice de dissémination et de diffusion des acquis (*mainstreaming*) afin de faire connaître les principaux résultats de leurs travaux. Ce calendrier semble aller à l'encontre des rythmes nécessaires à l'établissement et la consolidation d'une relation de partenariats basée sur la confiance :

The projects are very complex so as you're developing, virtually all your energies have to be on the development of your own country's aims and objectives [...]. It takes a considerable length of time to develop a working relationship. It's more about getting a real understanding of each of the partners.³¹

- 24 Le second niveau de partenariat à l'échelle européenne fait partie intégrante du dispositif EQUAL ; l'établissement de partenariats transnationaux est une condition *sine qua non* dans le processus de sélection des propositions de projets soumis par chaque partenariat local en réponse à l'appel d'offre EQUAL du ministère. En moyenne, quatre à cinq pays européens sont représentés dans les partenariats transnationaux, le Danemark, la Suède, l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas faisant partie des partenaires les mieux représentés. Dans pratiquement la moitié des cas, les partenaires européens se connaissent déjà ; ils font partie de ce que l'on pourrait définir comme la

« communauté FSE ». Pour les nouveaux venus, la Commission européenne a mis en place une base de données, la *EQUAL Common Data Base* (ECDB), un outil qui s'est révélé fort utile dans le processus d'appariement de partenaires adaptés. Pour les acteurs anglais, membres de partenariats transnationaux, EQUAL offre un espace d'innovation et d'échange plus vaste que la panoplie des dispositifs nationaux tels que le *New Deal* ou le *Employer Training Pilot*. Ainsi que l'affirme la coordinatrice d'un partenariat composé de cinq pays :

We had all different priorities and agendas. It wasn't the same one-size-fits-all. We've got a basic toolkit but we've got five different solutions from the toolkit and I've never found that before.³²

- 25 Ainsi que le notait un acteur local cité ci-dessus, la communication – qu'elle soit verticale ou transversale – est une dimension fondamentale de la gouvernance en réseau. Dans le cadre de réseaux transnationaux, la langue anglaise devient l'outil incontournable à l'opération des partenariats. Dans son ouvrage sur les « rendez-vous manqués » de Tony Blair, Philippe Le Corre constate que :

Lors de l'entrée de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche dans la Communauté, en 1995, les nouveaux fonctionnaires européens de ces pays refusèrent en majorité d'utiliser une autre langue de travail que l'anglais [...]. L'anglais devient la lingua franca européenne³³.

- 26 La prépondérance de l'anglais signifie que les acteurs britanniques trouvent *ipso facto* une place à la table de nombreux partenariats transnationaux. Cependant, les partenariats EQUAL sont marqués par d'importantes différences culturelles, organisationnelles et comportementales puisqu'ils regroupent des acteurs de diverses nationalités européennes. Ces différences émergent inévitablement lors de réunions et colloques transnationaux. Sans pour autant représenter une source de conflit, elles illustrent la possibilité de faire co-exister, voire converger les cultures nationales :

In England, if a meeting is meant to start at a certain time, you expect it to start then whereas in a lot of the other countries, you go there and you go 'why haven't we started?'. And the way conferences are run are very different. In England, you all sit in a room, wait till there's a break whereas in the other countries, it's a case of people wandering around in meetings on their phone and so on, which here is really rude. So things like that you just have to understand that it's a different culture.³⁴

- 27 Ces propos renvoient à la part d'interaction humaine contenue dans les politiques publiques, une interaction se fondant sur les principes de l'hétéronomie, de la réciprocité et de la réflexivité. En effet, c'est par le truchement de l'échange, du dialogue et de l'observation, par le biais d'un « agir communicationnel » pour emprunter l'expression de Jürgen Habermas, que se construisent les stratégies transnationales en matière d'emploi. À cet égard, le *fair-play* dont semblent faire preuve les acteurs anglais suggère qu'ils peuvent apprendre et tirer parti de la mise en œuvre commune de projets. Bien qu'il ne soit guère envisageable d'importer en bloc des pratiques telle que celle de la rotation d'emploi danoise ou de l'économie sociale italienne qui ne prendraient pas racine dans un État-providence tendant au minimalisme, ils peuvent tout au moins adapter ces modèles à leur contexte local :

It is about 'intelligent learning'. At the national level, you account in what you can use and how you can best adapt what you have learnt for your own situation. It is not possible to transfer one model from one country to another. You're certainly not going to create one model where one size fits fifteen or twenty-five countries. That's just not possible.³⁵

- 28 Bien qu'une partie des budgets transnationaux ait été prévue pour l'échange de personnel et de membres de partenariats, les séjours hors de l'Angleterre se sont limités aux réunions et colloques. La mise en œuvre du principe de transnationalité se heurte en effet aux contraintes d'espace-temps. Malgré la pertinence de la thèse de Manuel Castells sur la société en réseau³⁶, le paradigme technologique faisant d'Internet le nouveau haut lieu de la gouvernance en réseau doit être considéré avec précaution. En effet, il nous semble indéniable que l'immersion dans une autre culture et l'observation *in situ* restent les vecteurs principaux de l'acquisition et du développement de nouveaux savoir-faire dans le domaine des politiques sociales. En ce sens, les initiatives communautaires du FSE font figure de préambule à la construction de pratiques communes entre les acteurs britanniques et leurs voisins européens.

Conclusion : vers un « décentrage de la nation »

- 29 Dans cet article, nous avons identifié plusieurs exemples dans lesquels les politiques publiques de l'emploi en Angleterre ont été associées aux principes de la décentralisation et de la territorialisation. Dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes, de la réinsertion des chômeurs de longue durée et de la formation continue des adultes, le credo du « *one size does not fit all* » est sans conteste très en vogue parmi les décideurs publics, tout comme parmi les acteurs locaux. Le « nouveau localisme » du gouvernement de Tony Blair ne prend guère de risque puisqu'il se fonde sur des attentes légitimes de démocratie participative. De plus, il reconnaît que les inégalités sociales se superposent à la cartographie des territoires de l'Angleterre du XXI^e siècle, où le différentiel économique nord-sud reste immense. Dans une récente brochure du groupe *Catalyst*, un *think tank* socialiste, Ash Amin, Doreen Massey et Nigel Thrift, trois géographes britanniques de premier plan, constatent qu'en dépit de la rhétorique gouvernementale, la richesse et le pouvoir sont plus que jamais concentrés à Londres et dans la région du sud-est. Ils en appellent donc à une dynamique radicale de redistribution des pouvoirs du Parlement et des institutions de Westminster vers les régions, une dynamique de « décentrage de la nation » laissant derrière elle les « reliquats spatiaux de la monarchie ».
- 30 En effet, il se pourrait fort bien que le nouveau localisme du gouvernement ne soit guère plus qu'une tactique empreinte d'un prosélytisme visant à reconquérir son *heartland* électoral au scrutin de 2005. Il est en tout cas certain que la dynamique de décentralisation s'est caractérisée par un maelström d'initiatives locales et une superposition de partenariats et de réseaux. Ces partenariats se sont formés de manière plus prescriptive qu'organique en raison des conditions imposées par le gouvernement pour l'octroi de fonds budgétaires aux acteurs locaux. Aussi, la question de leur survie sur le plus long terme reste posée.
- 31 Bien entendu, notre propos n'est pas de remettre en question le bien-fondé de la décentralisation des politiques et services publics. Néanmoins, il ne s'agit pas de plaider à l'aveuglette en faveur de ce principe, à l'instar des décideurs de Whitehall relayés par des institutions supranationales telles que l'OCDE et la Commission européenne. Ignorer les vastes enjeux que pose la décentralisation revient à faire preuve d'un manque de rigueur et d'acuité. En effet, il semble incontestable qu'au-delà des questions de gestion et de gouvernance locale, le contexte de la mondialisation requiert un réel partage des ressources économiques entre territoires ainsi qu'une articulation

plus fluide entre diverses échelles de gouvernance. Cette démarche permettrait non seulement de mettre fin à ce que les Anglais qualifient de 'bootstrapping'³⁷, c'est-à-dire à l'idée selon laquelle les villes et régions seraient en mesure de s'autorégénérer par le recours exclusif à la croissance endogène. D'autre part, elle encouragera peut-être aussi l'établissement d'une véritable démocratie locale et citoyenne à ne pas confondre, comme le souligne Lawrence Pratchett, avec le regain d'autonomie dont ont bénéficié les collectivités territoriales sous le *New Labour*. Enfin, un renouveau démocratique permettrait de favoriser l'émergence d'espaces d'apprentissage opérant au-delà des frontières et permettant aux acteurs locaux de répondre aux besoins de leurs populations selon leurs propres critères de durée et de faisabilité. Comme nous l'avons vu, de nombreuses tensions d'ordre budgétaire, institutionnel et culturel entravent encore à ce jour la dimension opératoire de partenariats locaux et transnationaux et le développement d'une gouvernance en réseaux des politiques actives du marché du travail. Aussi, la question des liens entre politiques publiques, espaces et temporalités mérite-t-elle d'être approfondie par les anglicistes.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIN, Ash ; MASSEY, Doreen & THRIFT, Nigel. *Decentering the Nation : A Radical Approach to Regional Inequality*. London: Catalyst, 2004, 48 p.
- FINN, Dan. 'Welfare to Work : The Local Dimension'. *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n° 1, 2000, pp. 43-57.
- FOLEY, Paul & MARTIN, Steve. 'A New Deal for the Community? Public Participation in Regeneration and Local Service Delivery'. *Policy and Politics*, vol. 28, n° 4, 2000, pp. 479-492
- GLENDINNING, Caroline ; POWELL, Martin & RUMMERY, Kirstein (eds). *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press, 2002, 271 p.
- HILLAGE, Jim & MITCHELL, Heather. *Employer Training Pilots : First Year Evaluation Report*. London: Department for Education and Skills, 2003, 124 p.
- MARTIN, Ron & MORRISON, Philip (eds). *Geographies of Labour Market Inequality*. London: Routledge, 2003, 272 p.
- MILLAR, Jane. *Keeping Track of Welfare Reform : The New Deal Programmes*. York: The Joseph Rowntree Foundation, 2000, 55 p.
- MOHAN, John. 'New Labour, New Localism?' *Renewal*, vol. 8, n° 4, 2000, pp. 56-62.
- NATIVEL, Corinne ; MARTIN, Ron & SUNLEY, Peter. 'Localising Welfare-to-work? Territorial Flexibility and the New Deal for Young People'. *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 20, n° 6, 2002, pp. 911-932.
- PRATCHETT, Lawrence. 'Local Autonomy, Local Democracy and the "New Localism" '. *Political Studies*, vol. 52, n° 2, 2004, pp. 358-375.

SUNLEY, Peter ; MARTIN, Ron & NATIVEL, Corinne. *Putting Workfare in Place : Local Labour Markets and the New Deal*. London: Blackwell Publishers, 2005.

STASZAK Jean-François et al. (coord.). *Géographies anglo-saxonnes : Tendances contemporaines*. Paris : Belin, 2001, 314 p.

STOKER, Gerry. *Transforming Local Governance : From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke: Macmillan, 2004.

SWYNGEDOUW, Erik. 'Neither Global nor Local : Glocalisation and the Politics of Scale' in Kevin COX (ed.), *Spaces of Globalisation : Reasserting the Power of the Local*. New York & London: Guildford Press, 1997.

THEODORE, Nikolas & PECK, Jamie. 'Welfare-to-Work : National Problems, Local Solutions?' *Critical Social Policy*, vol. 19, n°4, 1999, pp. 485-510.

TRAVERS, Tony. 'Labour's Local Record', *New Economy*. vol. 11, n°2, 2004, pp. 90-94.

TUROK, Ivan & WEBSTER, David, 'The New Deal : Jeopardised by the Geography of Unemployment?' *Local Economy*, vol. 12, n° 4, 1998, pp. 1-20.

NOTES

1. Voir Anthony GIDDENS, *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, London: Polity Press, 1998, 176 p.

2. Le concept de l'*underclass* a été propagé par l'américain Charles Murray qui affirme qu'une sous-catégorie de la population serait devenue « victime » de l'État-providence. Les aides sociales auraient enfermé l'*underclass* dans une culture de la dépendance et de la pauvreté. En conséquence, cette population serait incapable de s'insérer sur le marché du travail ou de s'y maintenir. Voir Charles MURRAY et al., *Charles Murray and the Underclass : The Developing Debate*, London: Institute for Economic Affairs, 1996, 180 p.

3. Voir par exemple Ruth LEVITAS, *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke: Macmillan, 1998, 223 p. ou Martin POWELL (ed.), *New Labour, New Welfare State?*, Bristol: Policy Press, 1999, 368 p.

4. Pour les membres du *New Labour*, le cloisonnement des politiques publiques par les conservateurs reflèterait ce qu'ils qualifient de '*silo mentality*'. Voir SOCIAL EXCLUSION UNIT, *Bringing Britain Together : A national strategy for neighbourhood renewal*, Cmnd 4045, London: The Stationery Office, 1998.

5. Nous préférons ici le concept de « territorialisation » à celui de « décentralisation » car celui-ci fait référence à l'ancrage spatial des politiques publiques dans les villes et régions sans pour autant renvoyer à la notion de déconcentration des pouvoirs constitutionnels et budgétaires telle qu'elle s'applique par exemple à un système fédéral.

6. Erik SWYNGEDOUW, « La transformation des échelles spatiales de régulation : vers une nouvelle articulation », *Géographie, Economie, Société*, vol. 2, n°2, 2000, pp. 211-244.

7. Les Pactes Territoriaux pour l'Emploi sont représentatifs de l'impulsion donnée par l'Union Européenne dans ce domaine. Cf. Commission européenne, *Agir au niveau local pour l'emploi : Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi*, COM (2000), final 196, 7 avril 2000 ; OCDE, *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces : la gestion locale*, Paris, 1998 ; OCDE, *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris, 2001.

8. SOCIAL EXCLUSION UNIT, *op.cit.*

9. Alan MILBURN, 'Localism: from rhetoric to reality', déclaration faite aux New Health Network et *New Local Government* le 5 février 2003 : < <http://www.dh.gov.uk/Newshome/Speeches/Speecheslist>>, consulté en septembre 2004.
10. Le terme de *workfare* est devenu d'usage courant pour désigner la mutation des systèmes de protection sociale et de politiques de l'emploi vers une « activation » des dépenses passives. Les allocataires de prestations sociales sont dorénavant contraints à s'engager activement dans une démarche individuelle de recherche d'emploi ou une formation sous peine de sanction.
11. Nikolas THEODORE & Jamie PECK, 'Welfare-to-work : national problems, local solutions', *Critical Social Policy*, vol.19, n°4, 1999, p. 489
12. Tony BLAIR, *The Third Way : New Politics for a New Century*, London: Fabian Society, 1998, p. 15.
13. Depuis 2001, le gouvernement travailliste a engagé une importante refonte institutionnelle. Anciennement connu sous le nom de *Employment Service*, le SPE est renommé *Jobcentre Plus*. De plus, le gouvernement a fusionné les deux services aux demandeurs d'emploi – initialement par le biais du pilote ONE – à savoir le SPE et la *Benefits Agency* autrefois dirigée par le *Department of Social Security* (DSS). Au niveau ministériel, le DSS et le *Department for Education and Employment* (DfEE) responsable de la gestion du *New Deal* sous la première législature, sont remplacés par le *Department for Work and Pensions* (DWP) qui reprend à son compte la gestion du *welfare-to-work*. Le *New Deal* est donc plus étroitement et explicitement lié à l'administration des prestations de chômage, alors que les initiatives de formation professionnelle et d'apprentissage des adultes sont dorénavant suivies par le *Department for Education and Skills* (DfES).
14. Sur les 144 partenariats locaux, 110 sont situés en Angleterre, les 34 autres couvrant l'Écosse et le Pays de Galles.
15. Entretien avec Sara NOEL, *Chief Executive Officer*, Cambridge Enterprise Agency, Cambridge, 24 mai 2000.
16. Référence d'un formulaire administratif.
17. Entretien avec Bob LYONS, chargé de projet au *Prince's Trust*, Birmingham, 7 avril 2000.
18. Voir Kathleen MCLAUGHLIN, Stephen OSBORNE & Ewan FERLIE (eds), *The New Public Management : Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge, 2002, 288 p.
19. Dans le jargon économique, l'expression « effets d'aubaine » signifie que les employeurs qui avaient déjà prévu d'embaucher « profitent » des exonérations fiscales qui leur sont proposées dans le cadre des dispositifs d'aide à l'emploi. Ces effets sont donc négatifs puisqu'ils réduisent l'efficacité de l'action publique.
20. Entretien avec Peter GRAHAM, directeur de la division emploi du *North Tyneside Council*, Shields, 26 juillet 2000.
21. Paul FOLEY & Steve MARTIN, 'A New Deal for the community? Public participation in regeneration and policy delivery', *Policy and Politics*, vol. 28, n°4, 2000, p. 487.
22. La formation continue est devenue une priorité gouvernementale depuis la parution d'un rapport révélant que 19 pour cent des Anglais savent à peine lire et écrire et que quasiment la moitié ont une maîtrise du calcul faible, voir nulle (c'est-à-dire inférieure à celle d'un enfant de onze ans). Voir DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT, *A Fresh Start : Improving Literacy and Numeracy* (rapport du groupe de travail présidé par Sir Claus Moser), London: DfEE, 1999.
23. DfES, DTI, DWP, HM Treasury, *21st Century Skills : Realising our Potential (Individuals, Employers, Nation)*, London: The Stationery Office, 2003, p. 101.
24. Ces organismes avaient été établis par le gouvernement conservateur à la fin des années 1980. Voir, par exemple, Martin JONES, *New Institutional Spaces, TECs and the Remaking of Economic Governance*, London: Jessica Kingsley, 1998, 300 p.
25. Opérant depuis avril 2001, le LSC est chargé de financer, planifier et gérer toutes les activités d'enseignement non universitaire et de formation destinées aux plus de 16 ans soutenues par l'État en Angleterre, et de s'assurer de leur qualité. Il est également chargé de fixer des objectifs

nationaux en matière d'apprentissage et a pour mandat d'encourager la participation aux activités d'enseignement et d'inciter les employeurs à promouvoir l'enseignement et la formation. C'est le plus grand organisme non gouvernemental (ou « *quango* ») du pays.

26. Le ETP est conçu pour surmonter les problèmes de temps et de coûts liés à la formation continue. Il vise à augmenter le nombre de travailleurs qualifiés de niveau 2 selon le système des *National Vocational Qualifications* (NVQs); le niveau 2 correspond au GCSE (*General Certificate of Secondary Education*), diplôme sanctionnant l'enseignement secondaire et précédant les *A-levels*. La formation assurée dans le cadre du ETP est essentiellement orientée vers les besoins des entreprises. L'objectif du gouvernement est d'atteindre une participation de 15 000 employeurs et de 80 000 salariés à l'automne 2005. Le coût de la première année du programmes pilote a été estimé à 40 millions de livres sterling, montant porté ultérieurement à 290 millions.

27. Pour paraphraser Tony BLAIR selon qui '*the New Deal is working not just because of what is being done but also how it is being done*' (discours prononcé le 22 juin 1999, voir <<http://www.number-10.gov.uk>>).

28. Les cinq autres étant le partenariat, l'innovation, la participation active (*empowerment*), l'égalité des chances et la diffusion des acquis (*mainstreaming*).

29. Les quatre piliers de la SEE sont la capacité d'insertion professionnelle, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité des chances.

30. GHK, *Mid-term Evaluation of the UK/GB EQUAL Initiative* (Report for the ESF Division of the Joint International Unit of the DWP and the DfES), London, 2003, 118 p.

31. Entretien avec John FLAHERTY, membre de *EQUAL Voices* (partenariat EQUAL), *Connexions*, Lancashire, 19 mai 2004.

32. Entretien avec Anne PEARCE, membre du *Sapiens Network* (partenariat EQUAL), Reading Borough Council, 14 juin 2004.

33. Philippe LE CORRE, *Tony Blair, les rendez-vous manqués*, Paris : Éditions Autrement, 2004, p. 123-124. Voir également l'article critique de Bernard CASSEN, « Un monde polyglotte pour échapper à la dictature de l'anglais », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2005, pp. 22-23.

34. Entretien avec Stefan WARHAFTIG, membre du *European Enterprise Network* (partenariat EQUAL), Prince's Trust, Londres, 2 juin 2004.

35. Entretien avec Will THOMPSON, membre de la cellule internationale du *Department for Work and Pensions*, 18 novembre 2004.

36. Manuel CASTELLS, *The Rise of the Network Society*, Blackwell: London: 1996, 480 p.

37. Selon l'expression '*to pull oneself up by one's own bootstraps*'.

RÉSUMÉS

La gestion locale des politiques de l'emploi s'inscrit dans la rhétorique et la mise en œuvre du « nouveau localisme » prôné par le *New Labour*. Le localisme blairien repose sur une gouvernance en réseau et sur l'opération de partenariats entre organisations des secteurs public, privé et associatif. Le gouvernement en attend de nombreux bénéfices pour sa politique de l'emploi et de l'insertion sociale. Cet article relève les contradictions et les limites de cette approche à partir des exemples du *welfare-to-work* et de l'apprentissage des adultes. Il souligne également l'importance d'une réflexion sur l'articulation entre diverses échelles de gouvernance dans le domaine des politiques actives du marché du travail.

The local management of employment policies is representative of the rhetoric and implementation of New Labour's "new localism". The Blairite localism rests upon a networked governance and the operation of partnerships between public, private and voluntary sector organisations. The government is hoping to draw a vast array of benefits for its employment and social inclusion agenda. This article underlines the contradictions and limits of this approach using the examples of welfare-to-work and adult learning. It further stresses that the linkages between various scales of governance in the field of active labour market policy need to receive thoughtful consideration.

AUTEUR

CORINNE NATIVEL

Department of Geography and Geomatics, University of Glasgow
University Avenue, Glasgow G12 8QQ, UK (e-mail: cnativel@geog.gla.ac.uk)